

## Importancia de la protección patrimonial local: herramientas del Derecho Ambiental aplicables al patrimonio cultural edificado

---

POR LILIANA ZENDRI (\*) Y PEDRO SISTI (\*\*)

**Sumario:** I. Introducción.— II. Tipologías del patrimonio cultural.— III. El patrimonio cultural edificado y sus fuentes.— IV. Las herramientas del Derecho ambiental aplicables a la protección de bienes del patrimonio cultural. V. El palacio Mammoni: un caso de la tutela de patrimonio cultural platense.— VI. Reflexión final.— VII. Bibliografía.

**Resumen:** el trabajo pretende mostrar un aspecto de la tutela jurídica de los bienes del patrimonio cultural de la ciudad de La Plata, tema que incumbe al Estado y a la comunidad porque está vinculado al denominado “Derecho al patrimonio ambiental-cultural” cuya consagración en nuestro ordenamiento jurídico, reconoce diversas fuentes (ambientalismo y constitucionalismo cultural), lo que trasunta en nuestra realidad local —integrada por diversos elementos no sólo materiales sino también culturales—, en una estructura donde las relaciones que en ella se producen, están en permanente cambio, haciendo posible observar que las herramientas de protección pueden serle aplicable. Estos aportes son una aproximación a los resultados de observación y análisis efectuados en marco del Proyecto de investigación J-158/16-17 denominado: “Nuevas normas *ius privatistas*: simetrías o asimetrías con el régimen del patrimonio ambiental-cultural, su repercusión en el desarrollo y la gobernanza” aprobado y financiado por la UNLP.

**Palabras claves:** patrimonio ambiental-cultural - tutela jurídica - herramientas de protección - Derechos Culturales

***Importance of local patrimonial protection: tools of environmental law applicable to the builded cultural heritage***

---

(\*) Prof. Adjunta Ordinaria de Introducción al Derecho, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de la plata, UNLP.

(\*\*) Prof. Adscripto Introducción al Derecho Cátedra 2, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, UNLP. Dir. de la Clínica Jurídica de Interés Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP.

**Abstract:** *the paper aims to show an aspect of the legal protection of the cultural heritage assets of the city of La Plata, an issue it is up to the State and the whole community, but linked to the so-called “Right to environmental and cultural heritage”, which is enshrined in our normative system, recognizes various sources (environmentalism and cultural constitutionalism), that transcends in our local reality - integrated by diverse elements not only material but also cultural - forming a structure where the relationships that occur in it, are constantly changing and it is important to analyze the protection tools that may be applicable. These contributions provide a first approximation to the results of the observation and analysis, in the framework of research project J-158 / 16-17: “New ius privatists standards: symmetry or asymmetry with the regime of the environmental-cultural heritage, its impact on development and governance” approved and financed by the UNLP.*

**Keywords:** *environmental-cultural heritage - legal protection - protection tools - cultural rights*

## I. Introducción

En anteriores publicaciones abordamos diversos temas de la cuestión ambiental-cultural que a simple vista pueden parecer alejadas unas de otras pero todas responden a una misma línea investigativa: bienes que se deben proteger porque están relacionados con tutelar la identidad cultural (nacional, provincial, local) en la cual subyace un pilar del desarrollo.

La vinculación a la investigación en ejecución, enmarca en la propuesta misma, ya que la reforma del Código Civil representa un significativo impacto al ordenamiento jurídico todo, aunque ya antes se habían venido reformando numerosas constituciones provinciales y en 1994 la Constitución Nacional que incorporó el capítulo “nuevos derechos y garantías” consagrando el amparo (como acción de tutela) y numerosos tratados internacionales a su texto, lo que entendimos obliga a observar cómo quedan delineadas las obligaciones del Estado y las de los particulares, en orden a la tutela efectiva (práctica) de sus derechos, conforme la premisa de jerarquía de las normas y la exigencia de sistematización que todo sistema debe contener.

Mencionamos de inicio esta circunstancia en el proyecto, porque entre los nuevos derechos de rango constitucional, se introducen el Derecho al patrimonio ambiental-cultural y el Derecho al desarrollo. Ambos poseen una dimensión de Derechos Humanos (DD.HH.) —obligación del Estado y los particulares por un lado y de responsabilidad intergeneracional de tutela por otro— mostrando la dimensión amplia de la llamada “cuestión ambiental-cultural” que superó el concepto de intereses subjetivos —protección de intereses individuales— que al

decir de un “derecho fundamental” no puede estudiarse sin atender la diversidad de fuentes (derechos culturales y derecho ambiental) que reconoce.

El Derecho al patrimonio ambiental-cultural (DPC) en ámbitos rural o urbano implica necesariamente la preservación de diversas de sus manifestaciones en que afirma la identidad de un lugar, de una ciudad, la que expresa en bienes que deben ser tutelados para conservar la memoria. En ello funda la necesidad de buscar soluciones propias a cada sitio, aunque en general, se habla de la importancia de implementar políticas de desarrollo compatibles con la preservación de los recursos (naturales y/o culturales), con sustento en su conservación y el fomento de la identidad (local), punto donde imbrica la propuesta que se propone: una herramientas de tutela efectiva en marco de un caso observado en nuestra ciudad de La Plata.

En los espacios de indagación abarcados por nuestro proyecto (aún en ejecución) quedó explícito, que converge la idea del maestro H. Kelsen al decir que el Derecho es uno y que en la coyuntura se renueva. Por eso, este aporte, responde sólo a las primeras aproximaciones de la observación y pretende no abarcar la completa conexión que subyace entre los bienes ambientales culturales con el desarrollo y la gobernanza, sino la problemática y el ámbito común de pertenencia de aquellos bienes identitarios platenses, que nos representan y respecto a los cuales, se ha consagrado el derecho a su uso, acceso y disfrute, siendo oportuna la búsqueda de adecuadas herramientas que hagan a su defensa, atento el caso (local) emblemático, que se expone.

Respecto a la producción en el marco de la investigación, hay publicaciones del director del proyecto sobre la problemática del patrimonio y la identidad cultural, como también de otros integrantes. Lo que hoy se trae en autoría con uno de tales integrantes es el abordaje de la cuestión desde una mirada que incluye la Teoría constitucional y el Constitucionalismo cultural<sup>(1)</sup> (porque la reforma de la Ley Fundamental responde a un afianzado constitucionalismo cultural y ambiental), el derecho civil (máxime en la pretensión de ver simetrías y asimetrías con las nuevas normas *jus privatistas*), el derecho público, el ambiental, y el derecho procesal constitucional entre otros. Lo que subyace es la transversalidad al Derecho Humano Fundamental, al Patrimonio Cultural y a la Identidad local. No entraremos

---

(1) En tal sentido se tiene dicho que la tutela especial de esta categoría de derechos, ha dado lugar a una nueva rama de la ciencia jurídica —de importante desarrollo en el derecho comparado—, e impulsada en gran medida por la actividad de los organismos intergubernamentales, conocida con el nombre de “constitucionalismo cultural” y en tal sentido ver entre otros, Haberle P. (1998). “La protección constitucional y universal de los bienes culturales: un análisis comparativo”, en: *Rev. Española de Derecho Constitucional* N° 54 sep./dic. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

en la relación existente entre los ámbitos citados, sino que sólo se citarán como marco referencial para comentar un caso concreto de protección patrimonial en ámbito local, platense, el llamado caso Mammoni.

El Patrimonio Cultural (en adelante PC) lo conforman distintos bienes que hacen a la identidad de cada pueblo, cobrando importancia la protección jurídica adecuada, para que todas las personas puedan disfrutar de ellos, incluidas las nuevas generaciones. Uno de los bienes que integran ese Patrimonio identitario son las construcciones que por razón histórica, social, arquitectónica o urbanística, cobran relevancia para la comunidad, y por ende reciben (o deberían recibir) protección del Estado, por ser PC edificado.

Se alude brevemente a una descripción de las categorías que conforman el PC, para atender el subtipo “edificado”. Analizadas las distintas fuentes que confluyen en la formación del denominado “Derecho del Patrimonio Cultural (DPC)” en el ordenamiento jurídico argentino. Se abordan cuestiones de la aplicación, que creemos debería observar la administración, como la implementación de la Evaluación de Impacto Ambiental que puede dar una adecuada protección a bienes culturales locales, analizando casuística de La Plata, caso judicializado, cuando pudo haberse acudido a herramientas del Derecho Ambiental.

## II. Categorización y tipologías del patrimonio cultural

Existe gran diversidad terminológica inicial, que hace que se usen las expresiones patrimonio cultural, patrimonio ambiental-cultural, histórico-cultural etc., como sinónimos, cuando no lo son, máxime atento existen diversos “sistemas u órdenes jurídicos” (orden nacional/orden internacional), con distintas “fuentes” a considerar en cada caso.

Es indudable la importancia de delimitar ¿Qué bienes conforman el denominado patrimonio cultural para nuestro derecho? Porque eso vincula a la “conceptualización” y a las subclases o tipologías en que expresa el patrimonio. La respuesta abarca sin duda, los monumentos históricos, los barrios con determinada singularidad cultural, los edificios de relevancia arquitectónico-artística, las reservas naturales etc., alcanzando a museos, lugares históricos, el propio paisaje urbanístico y también (conforme la noción amplia receptada por nuestra Constitución), a las fuentes documentales, archivos, obras de arte, literarias etc.

Cada sitio o ciudad, junto al patrimonio natural de su localización posee otro, una geografía construida, que cohabita con la comunidad y pertenece a todos los integrantes. Esos bienes conforman su patrimonio cultural trátase de riqueza tangible (edificios) o de otros elementos de interés (artístico, arqueológico,

científico), mostrando que su mismo pasado cultural (2) trasunta en ellos. De ahí lo difícil de dar una definición única de lo comprendido ya que la noción incluye bienes materiales e inmateriales (intangibles) asociados a la tradición cultural de la comunidad. Como se dijo, de la gran diversidad terminológica en expresiones: patrimonio cultural, histórico-cultural, arquitectónico, construido o edificado, optamos por la de “patrimonio cultural” (PC)” que es además es la que utilizan los organismos internacionales (Fariña, 2000: 8).

Claro que el relevamiento exhaustivo en investigaciones precedentes nos llevan a resumir que respecto a los bienes comprendidos en el/los catálogos de cada lugar, se puede afirmar que cada país define el campo de protección. Pero el PC como objeto de regulación jurídica lleva necesaria referencia al ámbito supranacional porque la noción, debe su gestación y desarrollo al esfuerzo normativo internacional (3) sobre la idea fuerza de la titularidad universal de los valores culturales.

En somera enumeración (como aporte de datos), debemos decir que el proceso normativo específico se inició en la Carta de Atenas (1931) y en los instrumentos que la siguieron, donde siempre el PC es definido por su vinculación universal. Se señala también como hito, el reconocimiento expreso de “la cultura” como derecho fundamental del hombre (UNESCO 1979) que determinó que en documentos posteriores se continuara la idea del “*desarrollo cultural*” que afirma en la Declaración Universal de Derechos Humanos y el PIDESC, habilitando ver a estos derechos (4) como pilar del sistema de derechos fundamentales, cuyo principal objeto es asegurar la participación en la vida no sólo política, económica, social sino también cultural del hombre, lo que adelanta la significación de la consagración constitucional y en lo que nos ocupa, su garantía constitucional.

Lo cierto es que la regulación mencionada (5) avanzó en perspectiva del Constitucionalismo consagrándose en numerosos textos con eje en la Constitución

---

(2) Cultura entendida como el modo de ser un pueblo o nación, en sus diferentes manifestaciones, en su diversidad y manifestada en sus bienes.

(3) El PC como realidad jurídica se materializó en el s. XX en el plano interno y en organismos supraestatales, con fuerza en la Convención de París, pero su desarrollo en el plano supraestatal empezó en el seno de la Sociedad de las Naciones y en la ONU, después, haciendo que la protección de la cultura, se plasme en los textos constitucionales como consecuencia directa de su reconocimiento en el derecho internacional.

(4) Los Derechos Económico Sociales y Culturales que tuvieron consagración en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales de 1966, ratificado por ley nacional 23.313.

(5) Cabe listar además otros instrumentos de defensa de los bienes de la cultura: Convenio sobre Patrimonio Cultural Europeo (1954), Recomendación 365 de Asamblea del Consejo de Europa al Comité de Ministros, Carta Europea del Patrimonio Arquitectónico, Declaración de Ámsterdam (1975), etc.

italiana(6) y además, con desarrollo en la “doctrina de los *beni culturali*” y en la Comisión Franceschini con la idea de valor cultural. Inicia su desarrollo en el constitucionalismo en el marco conceptual de los derechos fundamentales y se traslada a otros países (Portugal, España) haciendo que la tutela y libre accesibilidad del ciudadano a los bienes patrimoniales, se convierta en el valor-guía de las Constituciones Latinoamericanas que se trasladó a nuestra reforma de 1994 la cual recibió además el aporte de numerosas Cartas provinciales, entre ellas la de Provincia de Buenos Aires.

Respecto a la argumentación que traemos y a la necesidad de delimitar el marco teórico/conceptual, aclaramos que las múltiples denominaciones aludidas, y especialmente la de patrimonio cultural arquitectónico y urbanístico, corresponden a realidades jurídicas singularizadas tanto en el plano interno de los Ordenamientos Estatales como en el plano externo, correspondiente a los organismos supragubernamentales o supraestatales, porque corresponden a una noción reconocida en su compleja multivocidad, que tras larga gestación, debe sus perfiles al esfuerzo normativo operado en el plano internacional, proceso que arrancó en la citada Carta de Atenas, la constitución de la Unesco (1945), la Carta de Venecia (1964) y en los sucesivos instrumentos que llevan a la Convención para la protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (1972), otros que la siguieron, y la reciente Declaración de Friburgo, porque la identificación de los Bienes Culturales es en sí mismo, un desafío.

La doctrina señaló esta dificultad, sosteniendo por ejemplo, que “bien cultural” es una idea difícil de asir como noción unitaria pues lo integran una serie de bienes a los que comúnmente se denominan “bienes culturales y naturales”. Por eso es común que los autores, refieren al patrimonio cultural y dentro, al patrimonio histórico, paleontológico, arquitectónico, artístico, paisajístico, intangible, etc. (Lorenzetti, 2009: 316).

Lo cierto es que si al estado del arte aludimos, debe decirse además, que últimamente, la cuestión se ha transformado en un campo de preocupación legislativa, plasmado en innumerables normas del derecho positivo de diversos países de nuestra región, pero si bien cada uno —en general— ha definido jurídicamente el campo de protección en función de la legislación nacional, hay que analizar cuidadosamente en punto a las competencias locales; en el caso de Argentina los bienes que integran el patrimonio cultural de la nación son enumerados por la ley 25.197 (7). Dicha ley es criticada por su centralismo aunque su artículo 2 tiene el

---

(6) Artículo 9 de la C. italiana: la República “*tutela el paisaje y el patrimonio histórico y artístico de la nación*”.

(7) BO del 15/12/1999 (ADLA 1999-D, 4283).

mérito de contener el extenso listado (catálogo) de los mismos (8) y superada la delimitación conceptual, abre al análisis a categorías, por ejemplo como del patrimonio arquitectónico y urbanístico, donde plasma la relación con las normas urbanísticas y la vinculación con otros derechos como el derecho de propiedad, capítulo relevante no sólo a la cuestión constitucional sino además a la gobernanza y al sistema todo los derechos del país y sus provincias (ello deja esbozada otra arista de la relación de pertinencia con nuestra indagación proyectual).

Sin embargo, atendimos especialmente la recepción constitucional en nuestro derecho, cuestión que relaciona el Derecho al ambiente, específicamente con el ambiente “construido” porque el DPC fue positivizado en la CN 1994, en la norma ambiental —artículo 41 CN— en el capítulo de “nuevos derechos”, razón que lleva a la noción amplia del “ambiente” (usada por nuestro constituyente) para dejar claro que su tutela se satisface con la protección de recursos naturales y la preservación de los bienes culturales ya que lo ambiental abarca el impacto total del hombre y su cultura sobre el contorno, donde el medio ambiente humano comprende todos los aspectos de su actividad, que, modificando el sistema ecológico natural (del que forma parte) afecta su vida y a su bienestar. El hombre construye su medio y un componente fundamental es el proceso de urbanización con la construcción de edificios caracterizantes, esto a su vez, es un aspecto interesante, por la implicancia en la conformación de la identidad cultural local conectando al modelo traído.

En consecuencia en lo ambiental-cultural, hay numerosos elementos a considerar, además de la misma conformación de bienes que lo integran, que hoy debe verse al amparo de los derechos y de las garantías de defensa con que esos derechos cuentan, frente a la necesidad de encontrar estrategias para alcanzar su pleno ejercicio (tutela práctica), en el marco de la necesidad de preservar por ejemplo, la identidad local, y en el caso objeto de estudio, la referida identidad platense.

Por esta razón —entre otras— el constituyente dio recepción al “derecho al ambiente”, incluyendo en el mismo artículo las obligaciones del Estado y de la sociedad toda. Lo ubicó entre los derechos de incidencia colectiva afirmando que el ser humano tiene derecho a disfrutar de la totalidad de las condiciones del ambiente (ambiente natural y cultural), y de ello ya no quedan dudas.

También debe atenderse particularizadamente, la reforma de la Constitución Bonaerense (CPBA) que impactó al sistema jurídico. Ya que ante la pretensión de

---

(8) Ley 25.197. Artículo 2: “A los efectos de la presente ley, se entiende por ‘bienes culturales’, a todos aquellos objetos, seres o sitios que constituyen la expresión o el testimonio de la creación humana y la evolución de la naturaleza y que tienen un valor (...) histórico, artístico, científico o técnico excepcional. El universo de estos bienes constituirá el patrimonio cultural argentino (...)”.



analizar el régimen jurídico del PC en la provincia de Buenos Aires, es clara la CPBA, que recepta en dos artículos: el 28 (lo ambiental natural y cultural) y el artículo 44 (específico del acervo cultural) —además de la consagración expresa del amparo en el artículo 20 (garantía de defensa)—, obliga a observar atentamente la consagración de la obligación del Estado de “proveer a la preservación del patrimonio natural y cultural” (formula del 41 CN), el reparto de competencias entre Nación y Provincia y su necesaria relación con el artículo 75 incisos 19, 22 y 23 del mismo texto; las normas constitucionales locales del 28 y el 44 (CPBA), sumando el régimen municipal, que en todo lo atinente a las competencias y a fin de definir la actuación de las Municipalidades, debe interpretarse conforme el artículo 123 CN, la Ley Orgánica de las Municipalidades (LOM) y —en lo pertinente— la Ley de Suelo de la Provincia y las numerosas leyes especiales (decreto-ley 8912 y sus modificatorias).

El concepto admite infinidad de variantes y de componentes, conforme a las modalidades con las que cada nación valore su propia cultura. En general es la riqueza arquitectónica un elemento especialmente considerado, compuesta no solo por monumentos, edificaciones y conjuntos de ellos, sino hasta la riqueza de inmuebles de particulares. Pero un estado del arte complejo que exhibe en el caso Bonaerense en una régimen jurídico de alta proliferación de normas sobre la materia, que requiere de la armonización de las leyes, decretos y reglamentaciones de diversa naturaleza y status jurídico que lo conforman porque ellas deben ser interpretadas y armonizadas frente al conflicto a dirimir, lo que muestra un Régimen que necesita de una intervención integral, sin perjuicio de que bajo el formato de un paliativo, propongamos la herramienta que nos ocupa.

### **III. El patrimonio cultural edificado y su fuente en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos**

Como adelantamos, el Patrimonio cultural edificado tiene la particularidad de recibir protección de dos fuentes del Derecho diversas. Ellas son: los Derechos culturales (DC), como una de las categorías(9) de los Derechos Humanos por un lado; y por el otro el Derecho ambiental, en su particular configuración en el ordenamiento jurídico argentino(10), que brinda protección no solamente a los recursos naturales, sino también a lo construido por la sociedad.

---

(9) No profundizaremos en el presente trabajo acerca de la Universalidad, Indivisibilidad e Interdependencia de los Derechos Humanos, por no ser objeto central de nuestro análisis. Pero nos vemos en la obligación de manifestar nuestro indudable abono a dicha teoría.

(10) Esta cuestión es pacífica en la doctrina, basta con leer el segundo párrafo del artículo 41 de nuestra Constitución Nacional para notar que no quedan dudas al respecto. De hecho, la convencional Elba Roulet fundamentó respecto del artículo 41 de nuestra Carta Magna que “(...) el concepto



- a) Protección en el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos: los DC han sido expresamente protegidos en numerosos instrumentos aunque en el ámbito de los DD.HH. la categoría de ellos ha sido identificada como una categoría “olvidada” o “subdesarrollada”, incluso llegando a calificarla como el “pariente pobre” de los Derechos Humanos (11). Esto se debe principalmente a que, en el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, los organismos encargados de velar por el cumplimiento de los derechos receptados en los distintos tratados, pactos y convenciones no han hecho hincapié en los Derechos Culturales al momento de requerir informes por parte de los estados parte. Puede verse en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos la corriente de equiparar la protección de los DC, con una visión en perspectiva respecto otros derechos (en particular el derecho a la propiedad), en relación a los pueblos originarios (que aunque interpretación valiosa que redunde en mayor protección de grupos cuyos derechos han sido históricamente vulnerados) no podemos dejar de ver que deja sin protección a los DC en sentido estricto, identificados en el artículo 15 del PIDESC y artículo 16 del Protocolo de San Salvador, en los Sistemas Universal e Interamericano respectivamente.
- b) Protección en el ordenamiento jurídico argentino: si bien la Argentina ha ratificado los instrumentos internacionales mencionados, y a fin de no reeditar la discusión acerca de si los instrumentos internacionales se encuentran bajo la jerarquía constitucional o por encima de ella, sólo diremos que en el caso particular, algunos de los instrumentos han sido incorporados expresamente a nuestra Constitución, lo que torna abstracta la discusión pues en perspectiva interna, eleva el grado de protección otorgado a lo interno a la jerarquía más alta.

Además de la protección constitucional, en el ordenamiento jurídico argentino, el PC recibe una amplia y prolífera protección legislativa por lo que deben amalgamarse a la reforma constitucional que incorporó “nuevos derechos” en su texto,

---

de ambiente (...) incluye el de todos los ámbitos construidos que alojan todas las actividades del hombre: (...) está incluido en la noción de patrimonio cultural, de la misma manera que lo están los bienes antropológicos, arqueológicos, urbanísticos y arquitectónicos” (Convención Nacional Constituyente, Diario de Sesiones: 1738 y 1796).

(11) Esta conceptualización ha sido utilizada por el grupo de Friburgo encargado de elaborar una convención sobre estos derechos. También puede verse en trabajos de autorizada doctrina, por ejemplo: SYMONIDES. *Derechos Culturales: una categoría descuidada de derechos humanos*, disponible en: <http://www.unesco.org/issj/rics158/symonidesspa.html>; también en los trabajos de Prieto de Pedro. *Derechos Culturales y desarrollo humano*, disponibles en: <http://www.oei.es/pensariberoamerica/ric07a07.htm>

positivando el DPC y a la Identidad Cultural (DIC) como también el reparto de competencias entre Nación y Provincia (artículo 41 CN con el artículo 75 incisos 19, 22 y 23), y con el régimen todo, lo que deja subsistente además, las normas nacionales aplicables (Código Civil entre otras normas generales) y un vasto universo de legislación especial, a la que se suman otras leyes y decretos reglamentarios.

En el caso Bonaerense además de los artículos 28 y 44 CPBA y la profusa legislación especial ya esbozada, como las declaratorias de incorporación —listado—, y lo relativo del régimen municipal, en todo lo atinente a las competencias, hace considerar el artículo 123 CN, la Ley Orgánica de las Municipalidades (LOM) y —en lo pertinente— la Ley de Suelo de la Provincia, todo lo cual resulta solo enunciativo, porque el régimen del PC —incluso el bonaerense— no se agota en las normas constitucionales citadas. Por tanto reiteramos que en dicho ámbito el PC tiene mención específica en su artículo 44 (norma específica de protección del acervo cultural), que viene a reforzar la protección de las fuentes, y por tratarse de inmuebles, cuenta además con la ley 10.419/86 de Creación de la Comisión Provincial del PC; la ley 11.993: Unidad Ejecutora y Cuenta Recuperación y Ampliación del Patrimonio Histórico y Cultural Bonaerense; la ley 12.739 que establece que la Declaratoria puede ser provisoria o definitiva pero la última debe serlo por ley. También existen numerosas Declaratorias (leyes especiales que declaran del PC Provincial a determinados bienes en particular) y Decretos (dec. 5839/89 fija qué tipo de inmuebles no podrán ser modificados ni enajenados sin consulta previa a DMMSH, Sub Secretaría Cultura de B.A.).

Siempre hay que agregar al panorama enunciado en cada ámbito (nacional y provincial) las normas generales, porque los bienes patrimoniales pueden ser de particulares, instituciones y organismos públicos —o mixtos—, la Nación o las Provincias, o sea, bienes públicos o privados, aunque subyace la idea de resguardar un patrimonio común que se traduce en la necesidad de armonizar con normas de fondo (Código Civil, Código de Minería (12) y en su caso, el Código Penal) atento conectan al Derecho de propiedad.

#### IV. La Fuente del Derecho ambiental y sus herramientas

Conforme se dijo, en el ordenamiento jurídico argentino el Derecho ambiental fue receptado en su noción amplia, de ahí que una de las fuentes principales de la protección del patrimonio edificado resulta ser ese derecho. Esta consagración amplia indudablemente ha extendido su protección a bienes que parecen ajenos

---

(12) El Código de Minería determina la conservación del patrimonio natural y cultural en ámbito de la actividad minera estableciendo un régimen que remite a otras normas conf. artículo 41 CN (artículos 233, 246 y 268).

a la noción en aplicación de un lenguaje natural, pero al mismo tiempo, hace que se dificulte de sobremanera su conceptualización. Por eso ha sostenido calificada doctrina que “(...) *la gran variedad de elementos que integran el ambiente*, y que, a los fines metodológicos pueden dividirse en: elementos *naturales* (compuestos por elementos vivos: flora, fauna, etc., como no vivos: luz agua, etc.), *artificiales y socioculturales* (urbanismo, monumentos, etc.), añade dificultad al tema” (Mosset Iturraspe, Hutchinson y Donna, 1999: I: 304).

Más allá de la dificultad de dar una conceptualización precisa, no cabe duda de que el “ambiente” tiene una profusa protección normativa. Sin embargo, aunque es indudable la protección en términos normativos formales, no es aplicada por los organismos de control en la práctica.

En virtud de ello, es que a continuación analizaremos algunos de los principios y derechos que establece la Ley General del Ambiente cuya aplicación no suele garantizarse en actividades que pueden afectar a un bien catalogado como Patrimonio Cultural Edificado, y por último veremos cómo la utilización de la Evaluación de Impacto Ambiental debería consolidarse como la habitual forma de garantizar una adecuada protección de dichos bienes.

a) Principio de Prevención: también conocido como Principio preventivo; expresamente receptado en artículo 4 de la Ley General del Ambiente, reconoce que dañado ya el ambiente, su restauración al tiempo previo, muchas veces es imposible. Por esta razón es que resulta fundamental evitar (prevenir) que se cause cualquier tipo de daño. Mucho ha escrito la doctrina acerca de este principio como uno de aquellos esenciales del Derecho ambiental, y en ese sentido concordamos. No caben dudas de que la consagración de este Principio está en todo conforme con la conceptualización de “Principio” formulada por Dworkin al decir: “Llamo *principio* a un estándar que ha de ser observado, no porque favorezca o asegure una situación económica, política o social que se considera deseable, sino porque es una exigencia de la justicia, la equidad o alguna otra dimensión de la moralidad” (2015: 72).

Si bien la prevención del daño es un principio inmanente del ordenamiento jurídico, y así ha sido receptado tanto por autorizada doctrina (Lorenzetti, 2009: 104), también lo hace la reciente reforma del Código Civil y Comercial en su artículo 1710 y ss. Cobra relevancia fundamental en el Derecho ambiental plasmando el Principio Preventivo que se relaciona con el bien protegido. Así lo entendió la doctrina cuando sostuvo que:

“Si admitimos que hay ciertos derechos y ciertos bienes respecto de los cuales la Responsabilidad Civil como mecanismo de tutela contra el ilícito que actúa después de la lesión es insuficiente, cuanto más

cuando la reparación in natura es imposible y habría que pensar en la reparación pecuniaria (problema complejo si los hay) debemos reconocer que para él, la prevención como mecanismo de tutela es absolutamente eficiente” (Lorenzetti, 2009: 105).

Tiene la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires (SCBA) que “tratándose del posible gravamen o afectación al entorno urbano de un vecindario aquella ponderación debe efectuarse a la luz de los principios preventivo y precautorio, propios de la materia ambiental, ínsitos en la cláusula del artículo 28 de la Constitución de la Provincia y consagrados expresamente en el artículo 4 ley 25.675” (Causa I-68174 “FILON Andrés Roberto contra Municipalidad de Vicente Lopez s/inconstitucionalidad ordenanza 20.665/04 y sus anexos” de la SCBA). Si bien la problemática de la aplicación deficiente del principio no es pura y exclusivamente atinente al PC edificado, en el caso, agrava porque ni siquiera se lo considera al tiempo de adopción de decisiones, en particular cuando se autorizan obras que puedan afectar a bienes catalogados. En resumen: la protección del patrimonio edificado no es prioridad en la agenda actual local; se observan a diario, autorizaciones de construcción de edificios, ubicación de carteles, autorización de actividades o incluso el trazado de autopistas, que no tienen en cuenta la posible afectación a bienes del PC, y así es que se lo degrada poco a poco, al no garantizar su protección.

La aplicación del Principio preventivo podría evitar que se autoricen obras/ actividades que afectarán a bienes protegidos, sea por la posibilidad de causar daños, sea porque modifiquen el entorno de manera que el bien no pueda ser apreciado en debida forma.

Una de las maneras de aplicarlo específicamente, es justamente la de obligar en dichas obras, a cumplir con alguno de los instrumentos de la política y la gestión ambiental, en particular la Evaluación de Impacto Ambiental.

b) Principio de Progresividad: este Principio expresamente receptado también en el artículo 4 de LGA tiene conexión necesaria con el concepto de Desarrollo Sustentable, uno de los ejes centrales del Derecho Ambiental desde la Conferencia de Río (1992). El objetivo de avance/mejora en la protección del Ambiente, está relacionado directamente con la característica particular de este Derecho, que otorga también una protección a favor de las futuras generaciones. Ha sido también consagrado en la protección de los DESC a nivel internacional, tanto en el Pacto de DESC de Naciones Unidas (artículo 2.1) como en el Pacto San José de Costa Rica (artículo 26) y fue la doctrina de los DESC la primera en hablar de la “No Regresividad”, entendiendo que, si existe un Principio que obliga a que la protección de los DESC sea cada vez mayor, si mediante medidas (legislativas, políticas públicas y/o decisiones judiciales) el Estado brinda una protección menor

a la que brindaba con anterioridad, redundando en una violación de la garantía de No Regresividad, deduciendo esta de las características establecidas en el propio Principio de Progresividad.

La aplicación de esta garantía en materia ambiental comenzó en la doctrina y la jurisprudencia, un claro caso de esta situación fue sin dudas el precedente de la SCBA “Fundación Biosfera y Otros c/ Municipalidad de la Plata s/ inconst. Ord. N° 10.703” Expte. I - 71446, que analizaremos. Pero la mayoría de la doctrina ubica definitivamente a la garantía de No Regresividad en el DA a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas (conocida como Río+20) en junio de 2012. Debemos también destacar la importancia de eventos paralelos a dicha convención, en especial, la Cumbre de los Pueblos, el Encuentro Mundial de Juristas de Medioambiente y el Congreso Mundial de Justicia, Gobernabilidad y Derecho para la Sustentabilidad, todos desarrollados en la misma época y lugar.

Específicamente en el párrafo 20 del texto final de dicha Cumbre, denominado “El futuro que queremos” se estableció el principio de no regresión de la protección ambiental en los siguientes términos:

“Reconocemos que desde 1992 los progresos han sido insuficientes y se han registrado contratiempos en algunos aspectos de la integración de las tres dimensiones del desarrollo sostenible, agravados por las múltiples crisis financieras, económicas, alimentarias y energéticas, que han puesto en peligro la capacidad de todos los países, en particular los países en desarrollo, para lograr el desarrollo sostenible. A este respecto, *es esencial que no demos marcha atrás a nuestro compromiso con los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Reconocemos además que uno de los principales problemas actuales de todos los países, especialmente los países en desarrollo, es el impacto de las múltiples crisis que afectan al mundo hoy en día” (el destacado nos pertenece).

La irrupción de “No Regresividad” es sin dudas un desafío para la judicatura, ya que como garantes de los Derechos, tendrán por función medular, controlar cuando los otros dos Poderes (más permeables a cambios o vaivenes), adopten decisiones que protejan de menor manera el ambiente y/o el Patrimonio Cultural. La tensión entre la protección del Ambiente (en sentido amplio) y el supuesto “Desarrollo económico” aparece a cada paso, conforme muestra el siguiente acápite, tornando importante que el Poder Judicial cumpla con su función de evitar daños irreparables.

c) Participación Ciudadana: el Derecho a una Información y Participación Ciudadana en la toma de decisiones sobre obras o actividades que puedan

afectar al ambiente (natural/cultural) viene establecida de la Declaración de Río de 1992 sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en su Principio 10 donde se estableció que:

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.

Nuestro ordenamiento jurídico es contundente en el artículo 22 de la CN al decir que *“el pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes”* lo que parece quedar limitado y aún arcaico, a la luz de la consagración de los nuevos derechos incorporados a nuestra Carta Magna.

La obligación de garantizar la Información Ambiental y la Participación Ciudadana deviene directamente de la redacción del artículo 41 de CN. Normativa que además se refuerza conforme lo establecido en la Ley General del Ambiente (LGA), cuando en sus artículos 16 a 18 dice de la información, y 19 a 21 lo relativo a la Participación Ciudadana. El Derecho de acceso a la información pública ambiental, de hecho apoya en ley 25.831, que establece los criterios rectores en la materia y viene a reforzar lo establecido en LGA.

A eso suma la consagración en artículos 12 inc. 4, 28, 43 y 44 de la CPBA que protegen el Derecho de acceder a la Información, y el 28 como el 44 que garantizan también la “participación ciudadana en materia ambiental y cultural”.

Considerando la extensa normativa de más alto rango, cabría esperar que las administraciones (cada una en sus ámbitos) diera atención y preponderancia particular al tiempo de adopción en la toma de decisiones, especialmente atento el artículo 21 de LGA expresa que: *“la participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados”* (el destacado nos pertenece); lo que exhibe la expresa voluntad del legislador en estas cuestiones: que se garantice la participación ciudadana.



Sin embargo, pese a todo lo dicho hasta acá, al tiempo de autorizar obras lindantes a bienes listados del PC, no suele garantizarse de manera alguna la Información ni la Participación Ciudadana.

d) La evaluación de impacto ambiental como garantía de estos Derechos y Principios: la Evaluación de Impacto ambiental (en adelante EIA) es uno de los instrumentos fundamentales en el diseño de políticas ambientales, ya que es la manera de poder ponderar la afectación que se causará al ambiente, y al mismo tiempo brindar la posibilidad a la comunidad de manifestar su opinión mediante la debida participación ciudadana. No abordaremos aquí las características propias que tiene el procedimiento administrativo de EIA, aunque sí aludimos a la necesidad de realizar el “Estudio de Impacto Ambiental”, que debe ser analizado por el organismo de control y ser puesto a disposición de la comunidad, para luego convocar a alguna forma de participación ciudadana (en regla general, una audiencia pública), a fin de escuchar las distintas opiniones acerca de la obra/actividad en cuestión, debiendo recibirse todas las impugnaciones y contestar las mismas en un plazo razonable. Esto debe realizarse antes de dictar el acto administrativo que aprueba o rechaza la obra actividad, conocido como Declaración de Impacto Ambiental. Así lo ha sostenido la doctrina al decir:

“La EIA tiene un sustento constitucional, ya que la Constitución obliga al Estado a controlar y prevenir todas las causas de deterioro ambiental y aquél le suministra la información necesaria para cumplir con ese deber. Por ello la EIA tiene un valor especial dentro del procedimiento de otorgar la habilitación ambiental. Es un procedimiento técnico que tiene el Estado para conocer los impactos ambientales de las obras y actividades, y prevenir tanto éstos como los efectos que se pueden derivar de ellos” (Hutchinson y Falbo, 2011: 261).

Si antes de autorizar una obra se requiriese de un estudio que analice el impacto que la misma obra/actividad causará, dando relevancia a los bienes catalogados, se estaría además garantizando la participación ciudadana en el mencionado procedimiento administrativo, lo que evitaría conflictos que terminan en litigios.

## **V. Protección del Patrimonio Cultural en La Plata. El caso del Palacio Mammoni**

En el año 2010 se reformó en la Ciudad de La Plata el Código de Ordenamiento Urbano (COU/ CPU), tomando como concepto el de una ciudad concentrada, y por ende se habilitó una mayor edificabilidad en el centro de la ciudad. Esta reforma traía inconvenientes, como por ejemplo que se autorizara desde la Municipalidad (con fundamento en el nuevo Código —Ordenanza 10.703/2010— (incluso antes de la convalidación por parte de la Provincia conforme establece el artículo



89 del Decreto Ley 8912/77) la realización de una serie de obras que conllevaban la destrucción de bienes que habían sido anteriormente catalogados como PC, por decreto municipal 1579/2006 (que identificó 1826 bienes que integraban el Patrimonio Arquitectónico del Casco Fundacional ) y el decreto municipal 1592/2008 (que estableció una serie de niveles de protección).

Esa reforma al Código Urbano tuvo enormes falencias, una de ellas era que no garantizaba la adecuada participación ciudadana a más de ser regresiva respecto de la protección del PC y fue impugnada por inconstitucional ante la SCBA, quien dictó una medida cautelar que suspendió la aplicación de dicha normativa durante algunos meses en 2011 (13) sosteniendo que:

“En cuanto atañe al derecho constitucional que fundamentalmente se denuncia como vulnerado por la Ordenanza impugnada, esto es, el derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado y a gozar del patrimonio natural y cultural, la demanda exhibe argumentos y se apoya en prueba documental que, *prima facie* analizadas, dan sustento a la pretensión que contiene, *teniendo en consideración que la derogación de las normas y medidas operativas que establecían protecciones urbanísticas efectivas en relación a ciertos inmuebles considerados anteriormente valiosos desde el punto de vista arquitectónico y cultural han sido derogadas sin que se establezca en su reemplazo ningún otro régimen tuitivo* y que los indicadores urbanísticos de este nuevo ordenamiento autorizan, en última instancia, un uso más intensivo del suelo en el área del casco fundacional de la ciudad.

La circunstancia de que, por regla, no sea pertinente alegar una infracción constitucional frente a la reforma de preceptos generales, ni la existencia de un derecho adquirido al mantenimiento de ese tipo de normas (legales o reglamentarias) o a su simple inalterabilidad (CSJN, Fallos 326: 1442; 327: 2293; 5002; 329: 976; 1586; 333: 108; 2222; entre muchos otros), en modo alguno implica convalidar, en asuntos como el aquí examinado, la juridicidad de toda modificación regulatoria, cualquiera fuere su contenido, pues por esa vía podría comprometerse negativamente el uso racional del suelo o la sostenibilidad del crecimiento urbanístico y edilicio o lesionarse el patrimonio histórico, arquitectónico o cultural de la ciudad, todo lo cual afectaría el interés público implicado en la tutela constitucional del ambiente (artículos 41 CN; 28 Const. Pcial.). *Desentenderse de los efectos que sobre el ambiente urbano y el patrimonio cultural pueda provocar la iniciativa de*

---

(13) Causa: “Fundación Biosfera y otros c/ Municipalidad de la Plata s/ inconst. Ord. N° 10.703” Expte. I - 71446.

*reformas normativas estaría reñido con el principio de progresividad vigente en esta materia (artículo 4, ley 25.675; CSJN, Fallos 329:2316) que, al tiempo que procura la mejora gradual de los bienes ambientales supone que los estándares de protección vigentes o actualmente logrados, no sean sustituidos por otros, inferiores u ostensiblemente ineficaces” (el destacado nos pertenece).*

En esta causa, aún sin sentencia definitiva, se puede ver que la judicatura brindó la protección que no garantizó la administración al PC.

Asociaba asimismo, el hecho de que esa reforma al Código Urbano autorizó la construcción de una obra en un inmueble previamente catalogado como PC, y por si fuera poco, en zona que tenía protección de la altura. Se pretendía construir un Edificio de 10 pisos en un inmueble lindero al llamado “Palacio Mammoni”, un Petit Hotel de 1924, ubicado en la esquina de la calle 14 y Diagonal 73, con frente a la Plaza Moreno, que es patrimonio identitario de los platenses.

La protección Patrimonial en este caso resultaba incuestionable. La obra traída —construida en 1924— está catalogada PC por Ordenanza N° 5338/ 82, Anexo I, Disp. N° 75, Inmueble N° 38. También el Petit Hotel (Parcela 5) catalogado con “Protección Integral” (la protección más alta que estableció el decreto 1592/2008) junto a otros 5 inmuebles también catalogados. Es decir, seis (6) de las ocho (8) parcelas de la manzana tienen algún tipo de protección, y la normativa establecía además, que cuando la mitad de las parcelas tenían algún tipo de protección, ello lo que daba además a la manzana en sí, una “protección contextual” (de acuerdo a la tipificación del decreto municipal 1592/2008), y por lo tanto, no puede afectarse el contexto en el cual se encontraba.

Si lo dicho no es suficiente para dudar de la razonabilidad de la autorización de una construcción que causaba semejante impacto a la manzana, cabe resaltar que en Anexo III del decreto 1579 (citado), que declara la manzana 846 como “Zona de Especial Preservación Patrimonial” (4.2.5. Zona Central 3) establecía una altura máxima de edificabilidad de doce (12) metros.

No cabe duda de la protección como PC que tenía el Palacio Mammoni en particular y la manzana donde él enclava, en general. Sin embargo, la Municipalidad de La Plata autorizó a un particular a que destruyera uno de los bienes catalogados, y sobre ese lote construyera un edificio de 10 plantas pegado al palacio que nos ocupa, algo que definitivamente alteraría la homogeneidad de la zona y haría que la belleza de la construcción del Palacio Mammoni quedara opacada por un edificio de gran altura. Como se puede ver, en el caso, no se respetaron el Principio de Prevención ni el de Progresividad (en particular, la garantía de No Regresividad).

Los hechos fueron que dos particulares (vecinos) pidieron Informes (2011) con patrocinio letrado para corroborar fehacientemente las irregularidades invocando distintas normativas que protegían el PC, y sumado a una serie de indicadores urbanísticos que tampoco se cumplían, requerimiento ante el cual la administración procedió a clausurar la obra que ella misma había autorizado de manera provisoria (estaban ya contruidos cuatro niveles, llegando prácticamente a la altura límite de doce metros). Dos años después de la clausura, el PE Municipal autorizó la continuación de la obra mediante decreto 778/13, autorizando prosecución de la obra sin respetar el FOS (Factor de Ocupación del Suelo) ni la altura establecida para la zona en el Anexo III del decreto 1579 citado, que declarara la manzana 846 Zona de Especial Preservación Patrimonial (4.2.5. de Zona Central 3), y permitiendo la construcción de un nivel más de los que ya estaban contruidos. Esta situación fue denunciada en la causa “SOS La Plata y Otro/a c/ Municipalidad de La Plata y Otros s/medida cautelar autónoma o anticipada - otros juicios” Nº 31.046/2013 de Receptoría, que tramita ante el Juzgado en lo Contencioso Administrativo Nº 3, que hizo lugar parcialmente a una medida cautelar, ordenando “a la Municipalidad de La Plata que, de manera inmediata a la notificación, proceda a suspender la construcción de balcones sobre Diagonal 73 en la obra emplazada en la parcela 6 de la Manzana 846, datos catastrales: Circunscripción I, Sección L, Partida Nº 1953 de la ciudad de La Plata, cuya reformulación se halla pendiente de aprobación, hasta tanto exista resolución definitiva al respecto en sede administrativa” (resolución del 19 de septiembre de 2014).

La referida causa, paralizada aún, deja la obra sin terminar. Este dispendio administrativo y judicial (además del costo económico de la construcción y el daño de haber destruido un bien que conformaba parte del PC local) pudo haberse evitado, realizando un procedimiento administrativo de EIA previo a autorizar una obra de semejante magnitud, especialmente considerando la protección que tenía tanto la zona, como el Palacio Mammoni como bien del PC de la Ciudad de La Plata y de los platenses.

## VI. Reflexión final

La consagración del DPC y del mismo Derecho a la cultura con los principios que instala en relación al derecho al nivel de vida adecuado y la mejora continua de condiciones de existencia, o sea, una mejor calidad de vida de la población, hace ver que es un derecho que prolonga en variadas direcciones, una de las cuales es evitar el deterioro de los recursos (naturales y culturales), consagrando el Derecho al ambiente, el Derecho a la cultura en general y en particular este DPC, porque éste implica: derecho a la participación, al uso y disfrute de los bienes culturales, donde inserta el patrimonio edificado (caso traído) y aún su defensa; ya que los DC tienen una doble dimensión: son derechos a lo particular y a lo universal.

La protección del PC en marco del avance del constitucionalismo ambiental-cultural (donde ubica) considera que sus bienes son objeto de una “fruición colectiva” que habilita separar la cosa en sí, de aquella otra sobre la que asienta; a partir de ello, se pretende que su preservación esté respaldada en la necesidad de restringir al titular dominial, para cumplir con el fin de su conservación y asimismo en permitir y fomentar el uso y goce de bienes que en definitiva “son de todos”, porque al tutelarlos, se protegen los valores culturales de la comunidad en la que están localizados.

Ello quedó claramente expuesta en el segundo párrafo del artículo 44 del texto constitucional provincial haciendo que deba ser articulada con las normas locales, pero también con las nacionales y supranacionales, pues al incorporarse el “DPC” con remisión al “ambiente”, en los “nuevos derechos” (en CN) y en Sección “Declaraciones, Derechos y Garantías” (en CPBA), vemos que el constituyente le dio, en ambas normas, la dimensión de DD.HH. fijando en consecuencia, responsabilidad intergeneracional de tutela, lo que amplía aún más el marco de referencia.

Las normas consagradoras constitucionales (nacional y provincial) de estos derechos, lo configuraron como Derecho Humano Fundamental porque el reconocimiento “*a todo ciudadano*” de acceso, uso y disfrute de bienes del PC, deviene esencial al pleno desarrollo de la personalidad (individual y colectiva), por esto, dijo nuestra CPBA que: “la Provincia desarrollará políticas orientadas a rescatar, investigar y difundir las manifestaciones culturales individuales y colectivas (...)”, mostrando que el sistema bonaerense colocó en el vértice del ordenamiento normativo, una Constitución de carácter social-cultural que superaba el modelo de la anterior. En resumen, nuestro sistema consagra un modelo de Estado donde el control de legalidad debe ir unido al de efectividad de deberes de acción positiva del Estado Provincial (recordando que las medidas de acción positiva tienen por finalidad garantizar la igualdad real de trato, despejando los impedimentos que condicionan y/o limitan la igualdad en los hechos), esto es de aplicación directa a la materia.

En consecuencia vista la referencia a los tipos en que clasifica el ambiente humano: rural y urbano, cabe atender el fenómeno urbano, considerando la ciudad como la organización espacial de la vida social donde cristalizan numerosas expresiones culturales cada una en su singularidad. El caso puesto a consideración, es una de esas manifestaciones, y muestra que la cuestión del urbanismo es insoslayable en la relación con el patrimonio urbanístico, urbano, y el arquitectónico en particular, trayendo a la realidad urbana nuevas relaciones con el uso, disfrute y aprovechamiento de los recursos del PC y consecuente el Derecho da —o debiera dar— respuestas ordenadoras por lo que es de enorme utilidad proponer medidas o herramientas para prevenir los daños al PC.

La ciudad debe llevar al predominio de los valores colectivos y en consecuencia a la necesidad de conservar el patrimonio urbanístico y todas expresiones de la cultura del colectivo social. Las normas municipales, conforman el primer cuerpo normativo urbanístico por lo que tornan impensables hechos como los descriptos, máxime cuando se vulnera la tutela consagrada en la CPBA reformada. Además, en nuestra provincia la ley 10.419 (14) que crea la Comisión Provincial del Patrimonio Cultural, lo hace con finalidad de tutelar los bienes culturales declarados; que en su artículo 2 fija la planificación, ejecución y control de las políticas culturales de conservación de muebles e inmuebles (sean sitios, lugares o inmuebles propiamente dichos, públicos provinciales o municipales o privados) declarados como PC.

En conclusión, al decir del PC bonaerense hablamos de bienes culturales y ambientales que integran el patrimonio de los municipios de la Provincia, que son identificados como de uso y goce de los habitantes, pero asimismo y atento los aspectos de la norma urbanística municipal, deberán estar delimitados en zonificación (como requisito de protección) lo que muestra la relación con algunas de las instituciones aludidas en la norma constitucional del artículo 44 CPBA. Esta situación estaba dada en el caso analizado, razón que nos obliga a reiterar que no basta aludir a las características del nuevo derecho sino también de las obligaciones y facultades que de él emanan y relacionan con: a) quién debe preservar y b) respecto cómo preservar, conduciendo a que el PC debe verse en perspectiva de DD.HH. porque esta generación de derechos, ponen límite a la autonomía individual, que en el caso del subtipo construido o edificado, es el mismo derecho de propiedad el que queda modificado y permite decir que el DPC limita el de cada individuo imponiéndole obligaciones que hacen a la responsabilidad intergeneracional comprometida en su preservación.

Pensamos que el caso analizado habilita, atender especialmente y en profundidad que algunas herramientas de tutela y prevención del ambiente, pueden ser usadas para la defensa del PC mostrando la trascendencia de la preservación de bienes y de manifestaciones culturales en que trasunta la identidad cultural de nuestra comunidad platense, como la importancia de viabilizar el uso de los referidos mecanismos.

Funda además, nuestra conclusión en recomendaciones de organismos especializados y en tal sentido, la RECOMENDACIÓN PARA LA CIUDAD DE LA PLATA 2013 de ICOMOS INTERNACIONAL, ya que reunidos en La Plata (20/04/2013) en Asamblea anual del Comité Argentino de ICOMOS y coincidencia con cuadragésimo primer aniversario de la Convención sobre la Protección del Patrimonio

---

(14) Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires, 31 de julio de 1986.

Mundial, Natural y Cultural, adoptada por la Conferencia General de UNESCO en 1972 (que ha contribuido a la conservación del patrimonio cultural como parte del desarrollo sustentable y humano) se consideró necesario elaborar un documento como resultado de las conclusiones arribadas en II Jornadas Latinoamericanas de Patrimonio y Desarrollo.

En tal contexto, ICOMOS Argentina a nivel local instala la reflexión sobre la dimensión que debe ocupar el patrimonio cultural, “cuya concepción ha sido ampliada desde una perspectiva integradora, vinculada con el territorio y con la sociedad, sumado a la sugerencia de implementación de nuevas políticas patrimoniales centradas no sólo en la conservación sino en el uso social y en su valoración como recurso turístico. Situación que manifiesta la necesidad de la configuración de un nuevo planteamiento del sector, donde el Estado debe retomar una visión estratégica para lograr un desarrollo sostenible”.

Y conforme explicita la Recomendación presentada días después del temporal que asoló la Ciudad con consecuencia de daños materiales y aún numerosas pérdidas humanas, ICOMOS Argentina expresó su posición señalando la responsabilidad de los distintos estamentos del Estado por falta de una política de previsión y planificación territorial donde el crecimiento desmedido e irresponsable de la Ciudad quedó en manos casi exclusivamente de los sectores inmobiliarios. El documento tomó las conclusiones de las jornadas con participación de especialistas y representantes de diversas regiones, de donde surge la necesidad de contar con un documento propio que pueda servir como herramienta para exigir al poder público el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades; motivo por el cual, los destinatarios de la Recomendación son los Municipios, las Provincias y la Nación, así como la totalidad de los miembros de ICOMOS Argentina, quienes tienen la posibilidad de difundir el presente documento entre los organismos públicos.

En las consideraciones atiende la estrecha vinculación existente entre los procesos de planificación y el desarrollo sustentable como marco necesario de una política integral de patrimonio cultural; señala que “conservación de patrimonio cultural debe ser una parte integral de los procesos de planificación y gestión de una comunidad y puede contribuir al desarrollo sostenible cualitativo económico y social de esta comunidad” según la Carta de Cracovia de 2000 —actualización de las Cartas de Atenas (1931) y Venecia (1964)—; y asimismo considerando lo dispuesto en la Recomendación sobre Patrimonio Urbano histórico al decir que el Patrimonio Urbano material e Inmaterial constituye un recurso capital para mejorar la habitabilidad de las zonas urbanas y fomentar el desarrollo económico y la cohesión social en un contexto de cambio mundial.

Hace explícito que el futuro de la humanidad depende de la planificación y gestión eficaces de los recursos por lo que la conservación se ha convertido en una



estrategia de conciliación sostenible del crecimiento urbano y la calidad de vida (Unesco, 2011). Sin embargo alerta que sigue siendo necesario responder en forma adecuada a la transformación de las ciudades, producidas no solo por los cambios de modos de vida y especialmente por los producidos por los grandes desastres naturales e incluso los provocados por el hombre, y luego de reseñar numerosas declaraciones y los Principios de La Valeta que respecto gestión de poblaciones y áreas urbanas históricas sostiene debe ser implementada con prudencia, método y rigor (Principios de ICOMOS, 2011). Alude a la Carta Cultural Iberoamericana que señala la construcción de un espacio, gestión que debe ser asumida con participación de la ciudadanía y abordada de manera intersectorial para lo que habrá que establecer estrecha relaciones con otros ámbitos como la cooperación internacional y las políticas de desarrollo social, con estos elementos dictan la RECOMENDACIÓN, que dirigida a las autoridades nacionales, provinciales y locales, para que adopten medidas de acción positiva, las medidas necesarias, relativas a la protección del patrimonio cultural y ambiental para aplicar en los territorios de su jurisdicción, conforme los principios que ella establece. Allí se lista una serie de ítems propiciando la formulación de un Plan de Acción para el desarrollo sustentable y humano de carácter regional y local que habilite la integración y concentración de todos los sectores y LA PARTICIPACIÓN ACTIVA DE LA COMUNIDAD EN EL DISEÑO DEL TERRITORIO (a cuya lectura remitimos) es un documento de enorme apoyo a la propuesta que planeamos en esta presentación.

## VII. Bibliografía

ALBANESE, S. (1999). *Los valores en el sistema de derechos humanos*. Buenos Aires: Ediar.

BAZÁN LAZCANO, Marcelo (1998). “Los derechos culturales en la Constitución y en los tratados de jerarquía constitucional”, en: *ED*, 21 de abril, p. 4. Buenos Aires.

BERROS, María Valeria (2011). “Construyendo el principio de no regresión en el Derecho argentino”, en: *Jurisprudencia Argentina* (JA), 2011-IV, fasc. N° 13. Buenos Aires.

BIDART CAMPOS, Germán J. (1994). *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, T. VI. —La Reforma Constitucional de 1994—. Buenos Aires: Ediar.

BUSTAMANTE ALSINA, Jorge (1995). *Derecho ambiental*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

CIURO CALDANI, Miguel A. (1999). “Principios y valores en el derecho constitucional”, en: *Los valores en la Constitución Argentina*. Buenos Aires: Ediar.



COURTIS, Christian (2008). “La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorias”, en: Christian Courtis (comp.), *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*. Buenos Aires: Editorial del Puerto.

DWORKIN, Ronald (2015). *Los Derechos en Serio*. 3ª reimpresión. Barcelona: Planeta.

FARIÑA TOJO, J. (2000). *La protección del patrimonio urbano, instrumentos normativos*. Madrid: Akal.

GIL DOMÍNGUEZ, A. (2009). *Constitución socioeconómica y derechos económicos, sociales y culturales*. Buenos Aires: Ad-Hoc.

HABERLE, Peter (1998). “La protección constitucional y universal de los bienes culturales: un análisis comparativo”, en: *Rev. Española de Derecho Constitucional* Nº 54 sep./dic. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

HUTCHINSON, Tomás y FALBO, Aníbal J. (2011). *Derecho Administrativo Ambiental de la Provincia de Buenos Aires*. La Plata: Librería Editora Platense.

JIMÉNEZ, Eduardo P. (1995). “Las reglas de supremacía constitucional luego de la reforma constitucional de 1994...”, en: *ED*, 10 de julio, pp. 4 y ss. Buenos Aires.

LORENZETTI, Ricardo Luis (2009). *Derecho Ambiental y Daño*. Buenos Aires: La Ley.

MARIENHOFF, Miguel (1979). *Régimen jurídico legal de los monumentos, lugares históricos y de interés científico*. Buenos Aires: La Ley, Tomo B, p. 972.

MOSSET ITURRASPE, Jorge; HUTCHINSON, Tomás y DONNA, Edgardo Alberto (1999). *Daño ambiental*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores, Tomo I, p. 304.

PEÑA CHACÓN, Mario (2014). “Límites, restricciones y excepciones del principio de prohibición de regresividad ambiental”, en: *Revista de Derecho Ambiental (RDA)* Nº 35, octubre. Argentina.

PAREJO ALFONSO, L. (1986). *Derecho Urbanístico. Instituciones Básicas*. Argentina: Ciudad Argentina.

PRIEU, M. (1998). “La noción del patrimonio común”, en: *JA*, 23 de diciembre, Nº 6, pp. 10-15.

PRIEUR, M. (2010). *El nuevo principio de “no regresión” en Derecho Ambiental*. Publicación del acto de investidura de Doctor Honoris Causae. Prensa Universitaria de Zaragoza, 21/06/2010.

ROSATTI, Horacio (2007). *Derecho Ambiental Constitucional*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni.

RUIZ, Carlos M. (2003). "El constitucionalismo cultural", en: *Revistas UNAM*, N° 009. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

ORTIZ SOBALVARRO, Alfonso R. (2014). "Constitucionalismo Cultural", en: ASIES, Obra Fundación Konrad Adenauer de la República Federal de Alemania. Estudio del Capítulo II: Derechos Sociales. Secc. Segunda: Cultura. Constitución Política de la República De Guatemala. Guatemala: ASIES.

VALLS, MARIO F. (2012). *Presupuestos mínimos ambientales. Ley general 25.675. Comentada, anotada y concordada*. Buenos Aires: Astrea.

Fecha de recepción: 02-05-2017      Fecha de aceptación: 24-07-2017